



Indian and  
Northern Affairs

Affaires indiennes  
et du Nord

Government  
Publications

Office of  
Native Claims

Bureau des revendications  
des autochtones

CAI  
IA 250  
- 78 N11

# Native Claims: Policy, Processes and Perspectives



3 1761 11765565 4

Published under authority of the  
Hon. J. Hugh Faulkner,  
Minister of Indian and Northern Affairs,  
Ottawa, 1978  
QS-5095-000-BB-A1

©Minister of Supply and Services Canada 1978

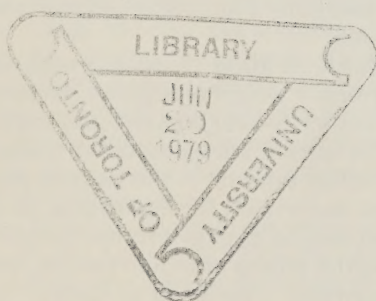
Catalogue No. R2-49/1978

ISBN O-662-02029-4

**Native Claims:  
Policy, Processes and  
Perspectives**

CA1  
ZA250  
- 78N1

Opinion Paper Prepared by  
The Office of Native Claims  
For the Second National Workshop  
Of the Canadian Arctic Resources Committee  
Edmonton, Alberta  
February 20-22, 1978





## The Policy

From the earliest days of European settlement in North America, the relationship between Indians and non-Indians was characterized by an assumption on the part of colonial governments that native people had an interest in the land which had to be dealt with before non-native settlement or development could take place.

In the British colonies, British policy (resulting in various proclamations, statutes and orders) required that British subjects recognize the interests of the native people in the land and provide compensation where the taking and using of such land interfered with their traditional pursuits. This gave rise, in what was to become Canada, to the practice of entering into agreements with various tribes. In these early agreements recognition of native rights and compensation for their loss followed the same procedure as a military or commercial alliance — through a *treaty*, solemnized by the giving of presents. These agreements at the same time reserved specific areas for continuing Indian use. The best-known expression of this policy was the Proclamation of 1763, which set limits to European settlement and reserved the land outside these limits for Indian use.

At the time of Confederation, this policy was adopted by the new Federal Government which was given, under the B.N.A. Act, legislative authority over *Indians, and lands reserved for Indians*. The significant elements of the policy were the exchange of Indian interest in the land for particular parcels of land reserved exclusively for Indian use, as well as other benefits, and the creation of a government department charged with managing the affairs of Indian people. Between 1871 and 1923, for example, a series of so-called “numbered treaties” were entered into with Indian people in Ontario, the prairie provinces and the Northwest Territories. These treaties provided that the Crown would set aside reserves for Indians and would provide other benefits such as cash payments, annuities, schools, medical assistance, and recognition of hunting and fishing rights, in return for the relinquishment of the native interest in the land.

After the signing of Treaty No. 11 in 1921, however, attention turned away from the question of dealing with the native interest in the land, as all the areas that had been needed for settlement or development had now been secured through the treaties, and the lands that remained were not immediately needed for such purposes. In British Columbia, the province did not recognize that Indian people had any title

and considered the land question settled with the setting aside of reserves. In 1926, however, a special Committee of the Senate and House of Commons recommended that in lieu of treaty monies payable in other areas, a sum of \$100,000 be expended annually for the benefit of Indians in B.C. who had not been brought under treaty.

Nevertheless, the native people in the non-treaty areas, which included most of British Columbia, northern Quebec and the lands north of 60°, gradually began to feel the pressure of non-native settlement and development on lands which they had previously used and occupied on a relatively exclusive basis. As early as the 1890s, for example, the Nishga Land Committee had been organized to press the issue of their land claims with the Federal Government because of their concern over the absence of any treaties to safeguard their land.

After the Second World War, Indian people increased their efforts to obtain acceptance of claims based on aboriginal title. Parliamentary Committees recommended it and native organizations pursued it right through the 1950s and 1960s, both at the political level and through the courts. Finally, in 1973, the situation was brought into sharp focus by the Supreme Court of Canada's decision on the Nishga land claim (the *Calder* case). The Nishgas sought a declaration *that the aboriginal title, otherwise known as the Indian title, of the Plaintiffs to their ancient tribal territories . . . has never been lawfully extinguished*. Although the claim was rejected on the basis of a technicality, the Court split three to three on the substantive issue of whether the native title had or had not been *lawfully extinguished*.

The Federal Government recognized the significance of that decision. On August 8, 1973, the Minister of Indian and Northern Affairs announced the Government's policy on claims of Indian and Inuit people.

This policy stated two things. On the one hand, it reaffirmed a long-standing Government policy that lawful obligations to Indian people must be met: the Government would continue to deal with grievances that Indian people might have about the Government's administration of Indian lands and other assets under the various Indian Acts and Regulations, and those claims that might exist with regard to the actual fulfillment or interpretation of the Indian Treaties or Agreements and Proclamations affecting Indians and reserve lands. Claims based on these grievances were described in the policy statement as "specific claims".



At the same time, however, the statement also indicated the Government's willingness to negotiate settlements with native groups in those areas of Canada where any native rights based on traditional use and occupancy had not been extinguished by treaty or superseded by law. While this native interest has never been definitively recognized or defined in Canadian law, it relates to traditional native usage and occupancy of land in these areas (the Yukon, Northern Quebec, most of British Columbia and the Northwest Territories). The policy recognized that non-native occupancy of this land had not taken this interest into account, had not provided compensation for its gradual erosion, and had generally excluded native people from benefiting from developments that might have taken place as a result of non-native settlement.

Claims that native people might make on this basis were termed "comprehensive claims".

One of the main purposes of the comprehensive claims negotiation process is to translate the concept of "aboriginal interest" into concrete and lasting benefits in the context of contemporary society. Such benefits can be many and varied. They can include lands; hunting, fishing and trapping rights; resource management; financial compensation; taxation; native participation in government structures; and native administration of the implementation of the settlement itself. Final settlement confirms these benefits in legislation, to give them the stability and binding force of law. The significance of the element of finality is that negotiations on the same claim cannot be reopened at some time in the future. It is recognized, however, that the relationship between native people and the Government is a dynamic one and must be allowed to evolve over time. Final agreements must provide for change as circumstances may require in the future.

Another function of the claims negotiation process is to provide a forum which will take into account the interests of non-claimant groups in the area that may be affected by a claim settlement. Settlement of the claim must accommodate these interests, else settlement will merely give rise to another set of grievances. The involvement of the provincial or territorial governments is essential to ensure this accommodation. In the case of claims arising in the provinces, provincial participation is particularly necessary because lands and resources which may form part of a settlement are under provincial jurisdiction.

## The Process

In July 1974, the Office of Native Claims was established within the Department of Indian and Northern Affairs to deal with the increasing number of claims which were being prepared and submitted to the Federal Government. Claims are referred to this Office, which has the responsibility, under the authority of the Minister, to enter into discussions and negotiations with native groups and associations concerning their claims. It has a small staff which works closely with other government departments and agencies which may be involved (such as Justice, the Department of the Environment, Energy, Mines and Resources, Finance, and so on), and draws heavily on the support of other departmental program areas. The Office also has a role to play in advising the Minister with regard to the further development of Federal claims policy, and to the processes for settling both comprehensive and specific claims.

When comprehensive or specific claims are referred to the Office, the first step is a careful analysis by ONC staff. Included in this analysis is an examination of the supporting documentation submitted by the claimant group and of the results of the Office's own research on the claim. In cases where clarification is needed on some of the elements of the claim, the Office arranges for meetings to be held with the claimant group to discuss the issues. The claim is also referred to the Department of Justice for a legal review and analysis, and to other departments that may be involved, for their comments. The last step in the process is reference of the documentation to the Minister of Indian Affairs, for a formal response to the claim on behalf of the Government of Canada. If the evidence produced by the claimant group substantiates the claim, the Office of Native Claims initiates negotiations under the Minister's direction. Where the findings do not substantiate the claim, the claimants are so advised and are provided with copies of the key documents used by the Government in rendering its opinion on the merits of the claim. In some cases, the findings may reveal insufficient grounds for negotiation, but the claim may be capable of redress through existing programs of the department or the government. In addition, the Government has reviewed claims that had previously been rejected, in cases where new evidence has been found which might support them.

The claims negotiation and settlement process is generally an extremely complex and lengthy one. A very wide range of matters can become the subject of claims. Specific claims, for example, cover every aspect of the Government's



administration of band lands and other band assets in the past, and every aspect of the fulfillments of the terms of each of the treaties. In the prairie provinces, for example, an issue that has been of concern for many years is that of outstanding treaty land entitlements. Some bands in these provinces did receive their full land entitlement under the treaties that were signed there between 1871 and 1906, but many others did not. This situation was recognized in the terms of the Natural Resources Transfer Agreements of 1930 between Canada and the prairie provinces. Under those Agreements, the provinces assumed an obligation to set aside, out of unoccupied Crown lands which had been transferred by Canada to the provinces, such lands as would enable the Federal Government to fulfill its obligations under the treaties. This process has never been completed. In Saskatchewan, however, the Federation of Saskatchewan Indians and the Federal and Provincial Governments reached agreement, in August of last year, on the basic principles for settling outstanding treaty land entitlements in that province. Similar agreements will be sought with Alberta and Manitoba.

In Manitoba, the signing of the Manitoba Northern Flood Agreement in December of 1977 brought to an end four years of negotiations between five northern Manitoba bands and the Provincial and Federal Governments. The Agreement provides rights and benefits to these bands as compensation for adverse effects on their communities of Manitoba's Lake Winnipeg Regulation and Churchill River Diversion Project.

Specific claims activities in British Columbia have concentrated on the issue of lands cut off from reserves as a result of a 1916 Royal Commission recommendation. Agreement has now been reached between the Federal and Provincial Governments on the approach to resolving this long outstanding issue, and the two Governments will be meeting with the representatives of the 22 bands involved early in 1978 to put their proposal forward as the basis for ongoing discussions on the matter.

Many other specific claims across the country have been concerned with the question of alleged improper alienations of reserve land. The Enoch Band near Edmonton, for example, has claimed that 6,300 acres of reserve land were improperly surrendered and sold in 1909, and this claim is currently before the courts.

Despite the progress that is being made on the many and varied types of specific claims, however, neither the Federal Government nor Indian people are fully satisfied with the present processes for dealing with them. As a result, a joint



effort is being made to resolve this matter under the auspices of a Cabinet/National Indian Brotherhood Committee, which was established in April 1975 to provide a basis for continuing consultation between Cabinet Ministers and the N.I.B. on major Indian policy issues and problems. Committee recommendations, approved by Cabinet in December 1975, resulted in the creation of a Joint Sub-Committee on Indian Rights and Claims. In March 1977, a Canadian Indian Rights Commission was established under the direction of this Sub-Committee, to aid in the development of an inventory and system of classification for existing claims of status Indians, and to assist the Joint Committee in the resolution of issues of concern to the Government of Canada and status Indian people. At the same time, two Indian Rights Commissioners were appointed, one with responsibility for the Prairies region and one for Ontario. A further initiative has been the creation of two joint working groups, one on revisions to the Indian Act and the other on Native Rights and Claims Processes, which became active in July 1977.

The other broad category of claims — the comprehensive claims — go to the very heart of the historic relationship between native people and the government. In dealing with such claims, the Government seeks to redefine that relationship in contemporary terms.

The settlement process for these claims has already got underway with the signing of the James Bay and Northern Quebec Agreement, which dealt with the traditional rights of usage and occupancy of the Crees and Inuit of Northern Quebec.

In 1912, the Quebec Boundaries Extension Act transferred the area north of the Eastmain River from the Northwest Territories to the jurisdiction of Quebec, with the proviso that the Quebec government recognize the rights of native people in this territory and *obtain surrenders of such rights in the same manner as the Government of Canada has heretofore recognized such rights and has obtained surrender thereof*. . . . When major resource development was launched in the James Bay area, native people reacted with a determination to safeguard their rights and appealed to the Federal Government for support. But settlement did not come quickly or easily. It took six long years to achieve a negotiated

settlement satisfactory to all parties: from the announcement in April of 1971 of Quebec's proposals for developing the hydro-electric potential of the James Bay area, to the first tentative meetings to explore the impact this development would have on the native people there, to the months of long and difficult negotiating that followed, to the signing of the James Bay and Northern Quebec Agreement, and finally to the proclamation, on October 31, 1977, of the parallel Federal and Provincial legislation putting that Agreement into effect.

As a comprehensive claim settlement, the Agreement acknowledged the traditional use and occupancy of the land by the Indians and Inuit of Northern Quebec. It translated these traditional but unspecified rights into well-defined cultural, social, and economic rights and benefits such as hunting, fishing and trapping rights; increased local autonomy; environmental protection guarantees; land; cash; control over education and health services, and a range of economic and social development measures. In so doing, it provided the native people of Northern Quebec with a substantial degree of control over their own future political, economic and social evolution.

An agreement was also signed on January 31, 1978 with the Naskapis de Schefferville, a band of 400 Indians within the Territory covered by the James Bay Agreement. This agreement, the result of two years of negotiations, will provide the Naskapis with rights and benefits similar to those gained by the James Bay Crees and Inuit of Quebec under the James Bay Agreement, but adapted to take into account the special circumstances of the Naskapis.

In neighbouring Labrador, the Naskapi-Montagnais Innu Association, representing 800 Indian people living in Northwest River and Davis Inlet, presented a claim based on traditional use and occupancy to the Federal Government on November 22, 1977. A statement of claim was also received from the Labrador Inuit Association in March 1977, and a supporting Land Use and Occupancy Study is expected in the near future.

In Nova Scotia, the Union of Nova Scotia Indians claims that aboriginal Micmac title in that Province still exists. In British Columbia, tripartite (Federal-Provincial-Nishga) meetings are continuing in an effort to arrive at a settlement of the outstanding Nishga claim. Other bands and organizations in the non-treaty areas of that province have indicated that they, too, intend to submit comprehensive claims to the Government. The Giktsan-Carrier Band has already done so (in November 1977) and others are expected in the months ahead.

North of 60', the area affected by the five comprehensive claims that have been put forward to the Government stretches from the Alaska-Yukon border in the west to Davis Strait in the east, encompassing all of the Yukon and Northwest Territories.

Yukon native people were the first northern native group to submit a claim, in 1973, and intensive discussions and negotiations continued throughout 1977 between the Council for Yukon Indians and the Federal and Territorial Governments in order to reach an Agreement-in-Principle early in 1978. The Inuit Tapirisat of Canada submitted a claim on behalf of all the Inuit in the Northwest Territories in February 1976, which it subsequently withdrew in the fall of that year to allow for further consultations with Inuit communities. The Committee for Original Peoples' Entitlement (COPE) submitted a claim on behalf of the Inuit of the Western Arctic in May 1977, and significant progress towards an agreement has been made to date, particularly in the areas of wildlife and game management. The Indian Brotherhood of the N.W.T. submitted a claim on behalf of the status Indians of the Mackenzie Valley in October of 1976. The Métis Association of the N.W.T. submitted its claim, on behalf of the Métis and non-status Indians of the Mackenzie Valley, in September 1977. Discussions are getting underway with both these groups, with the hope of reaching an agreement in principle later in 1978. The Inuit Tapirisat submitted a new claim on behalf of the Inuit of the Central and Eastern Arctic in December 1977, and a new round of discussions and negotiations on that claim is scheduled to begin in March of 1978.

## **Perspectives on the Northern Claims**

An underlying element of all these claims is a call for change in existing economic, social, and political structures, a change that seeks to lay the foundations for a new and equitable relationship between native and non-native northerners and provide a new framework for the way in which the North, its lands and its resources, are used, conserved, developed, and lived in.

This call for change is being expressed and developed in different ways, reflecting the different cultural and historical background of the various native groups and the different pace at which development has occurred, and lifestyles have changed, across the North.



Another fundamental aspect of the comprehensive claims process is the fact that these claims cut across already established patterns of northern life, affecting not only native, but all, members of northern society. This factor has been a particularly crucial one in determining the shape and pace of the discussions and negotiations on the northern claims. Conversely, developments that fall outside the strict purview of native claims nevertheless must take them into account.

The truth of this was particularly evident in 1977. The Government's decision to appoint the Honourable C.M. Drury on August 3, 1977 as Special Government Representative for Constitutional Development in the Northwest Territories, reflected a recognition that a review of political systems and structures in the Territories was required. An important element in this review will be the role of native people in northern society, and the structures and institutions required to give expression to that relationship.

Native people in the Northwest Territories, as stated in the August 3 announcement, are *looking for legal provisions and political safeguards that will continue to protect their rights and interests no matter what changes may take place in future in the composition of the population; in the responsibilities, powers and functions of the Territorial Government; and in the shape and functioning of the Territorial economy . . . The native people are particularly concerned about their languages and other cultural aspects; their lands and traditional pursuits of hunting, fishing and trapping, their participation in subsidiary bodies of government concerned with such key questions as education, game management, surface land use, conservation and environmental protection. In claims proposals, they have also raised the question of political control and of residence requirements for political purposes.*

Because the resolution of the native claims will have implications for other Northerners as well as for other Canadian generally, the claims cannot be dealt with in isolation from other matters of concern north of 60°. How are the demands for exclusive native jurisdiction over very large areas of the Territories to be reconciled with the interests of non-native Canadians? How is the question of third party interests that might be adversely affected by a claims settlement to be dealt with? How are the separate claims of two historically intermingled groups in the Mackenzie Valley,

represented by the Indian Brotherhood and the Métis Association, to be reconciled? What impact would extensive native control over resource development have on the exploitation of those resources? Are the proposals for environmental control which have been put forward in the various claims compatible with the need for a shared responsibility on the part of all Northerners for protecting the northern environment?

The claims process poses other questions as well. The costs of claims research and negotiations are increasing, and may well continue to do so. On the other hand, sufficient time must still be given to allow for full community consultation at each stage, so that there be understanding and support at the community level for the final settlement. For all of these reasons, there can be no easy approaches to Northern claims and no instant solutions. The issues are far-reaching for all Northern residents, and indeed for all Canadians. Government and native negotiators will need to approach the political element in northern claims with flexibility and innovation. They will need to be prepared to depart from familiar political models where this seems required by circumstances. Time, patience and much careful thought by all concerned will be required before these issues can be resolved in mutually acceptable ways.

Office of Native Claims  
January, 1978  
Ref: Marion C. Brown

## **Annex A**

### **Dealing with the Claims:**

#### **Areas of Responsibility Within the Office of Native Claims**

G.N. Faulkner:  
Executive Director

Dr. J.K. Naysmith:  
Yukon Territory and Mackenzie Delta

J.R. Goudie:  
Mackenzie Valley, Eastern Arctic, Quebec and Labrador,  
Saskatchewan Treaty Land Entitlements

J.B. Hartley:  
B.C. comprehensive claims, B.C. Cut-Offs, Manitoba Flood  
Agreement

G. Wyman:  
Specific claims

C.I. Fairholm:  
Claims policy

M.C. Brown:  
Information & Public Relations

## **Annex B**

### **The Political Element in Individual Northern Claims**

All northern claims submitted by native people have expressed a desire for political control of one kind or another ranging from local municipal government to separate territorial status. Whatever the case, each reflects the claimants' concern for self-determination and the preservation of cultural identity.

#### **1. Yukon Indian Claim**

*There must be a system set up where the Indian people have some control over the programs that affect us — under our proposed settlement our villages will be forming municipal governments.*

These quotations are taken from the original claim of the Yukon Native Brotherhood, *Together Today for our Children Tomorrow*, submitted in February 1973, and later endorsed by the Yukon Association of Non-status Indians. While the



Council for Yukon Indians representing both Associations has subsequently redeveloped the claim in conjunction with the federal negotiator, the request for local control has remained substantially unchanged. It has been proposed under the Yukon Claims Settlement Model which was made public by the Planning Council on July 15, 1977, that *the Yukon Indian people shall be provided with incentives and guaranteed opportunities for their participation in the political and administrative institutions of a one-government structure, and in the decision-making process.*

## **2. James Bay and Northern Quebec Agreement**

*. . . the James Bay Crees have put themselves into an autonomous and independent position, not only to face the Governments of Canada and Quebec, but also to face the society which they will have to participate in, not as spectators but participants and decision-makers of the future.*

In speaking these words to the Berger Inquiry in June 1976, Chief Billy Diamond, Grand Council of the Crees, was referring in part to the local and regional governmental powers achieved by the Crees under the James Bay Agreement. Under the agreement, Categories IA and IB lands are to be governed by Cree Band Councils and Cree Community Corporations with powers over local matters derived from federal and provincial legislation respectively. A Cree regional authority incorporated under Quebec law acts as the collective arm of the Cree local communities.

*The negotiations are an attempt to come to terms with new realities which have come to us.* (Charlie Watt, President of the Northern Quebec Inuit Association, upon signing the James Bay and Northern Quebec Agreement, November 11, 1975.)

The N.Q.I.A. were the first to press for a large measure of local and regional autonomy in the James Bay negotiations. Under the agreement, the regional government of Kativik is to be a non-ethnic municipal corporation under Quebec law with an elected council and authority for regional matters including justice, environment, health, education and social services. At the community level, municipal corporations administered by elected councils are to be established under Quebec law with authority over local matters including town planning and public services. One member of each local council is also a member of the regional council.

### **3. Inuit Tapirisat of Canada**

*There will be established — a new Territory called Nunavut — the Nunavut Territorial Government will be responsible for all matters in respect of which the governments of the Northwest Territories and Yukon Territory have responsibilities. (Extract from ITC Claim submitted to the Federal Government in February 1976.)*

This claim was subsequently withdrawn by ITC for revision but, as resubmitted on December 14, 1977, continues to call for *the right of the Inuit to self-determination, constitutional recognition and continued assurance of the right — to exist as an independent culture within Canada and the formation of a new territory and government within Canadian Confederation along the lines of Inuit political institutions.*

### **4. Indian Brotherhood of the Northwest Territories**

*The Dene have the right to recognition, self-determination and ongoing growth and development as a People and as a Nation. — There will therefore be within Confederation, a Dene government with jurisdiction over a geographical area and over subject matters now within the jurisdiction of either the Government of Canada or the Government of the Northwest Territories. (Extracts from proposed IBNWT Agreement-in-Principle, October 1976.)*

Three weeks before the Prime Minister's statement rejecting the concept of ethnically based territories, George Erasmus, President of the IBNWT, presented a paper to the Minister of Indian Affairs and Northern Development stating that the Dene proposal was not racially motivated and proposing the creation of *three separate geographical boundary territories — one where the Dene are a majority, one where the Inuit are a majority and finally, one where non-native people are in the majority. — Each territory would recognize the political rights of all its citizens, regardless of race.*

### **5. Committee for Original Peoples' Entitlement**

*A Western Arctic Regional Municipality would — replace — specific services presently provided by the Government of the Northwest Territories — the essential criterion — is that people have control over the institutions which serve them — it is only through effective participation in government that the Inuvialuit can self-develop.*

COPE contemplated that if the Nunavut territory were to be established as suggested by ITC, the Western Arctic Regional Municipality would form part of that territory. Otherwise it would fall under federal jurisdiction insofar as it assumed the responsibility for programs and services now provided by the NWT Government.

## **6. Métis Association of the Northwest Territories**

*We must also have an opportunity to participate more fully in the government of the region at all levels and have a greater share of the responsibility in determining how we shall be governed.* (Extract from MANWT proposed Agreement on Objectives, September 1977.)

Under the Métis proposal the Territorial Government would inherit greater jurisdiction from the Federal Government and would, in turn, decentralize responsibility to regional and community authorities. Boundaries for a new Mackenzie Territory would be based on communication and transportation lines as well as common regional interests. An increase in residence requirements for voting is also proposed. Community councils would be formed to look after local interests and a "Senate of the Mackenzie Corridor" would *give the local councils a single voice in vetoing any rules or regulations which adversely affect* aboriginal lands. The *Senate* would also have power to enact or initiate rules and regulations concerning wildlife harvesting, conserving renewable resources and protecting the environment.

## **7. Labrador Claims**

In a preliminary statement of claim submitted in February 1977, the Labrador Inuit Association say they are not *asking for special rights or privileges over and above those accorded to other Canadians*, while the Naskapi-Montagnais are *proposing through our Agreement-in-Principle that the way to proper recognition of our national rights is through the recognition of a Naskapi Montagnais territory and a Naskapi Montagnais government*. The Provincial government has rejected the concept of special political rights for Indians and Inuit in Newfoundland.



**Examples of Native Participation In Local And Regional Structures And Institutions**

**1. The Crees of James Bay**

The approximately 6,300 Crees of James Bay live (with the exception of the Great Whale Band) within the municipality of James Bay, roughly 135,000 square miles in area.

Within that municipality the Crees, under the terms of the James Bay Agreement, have the following largely ethnic structures of self-government:

a) *Cree Community Councils* (8) deriving authority from both the Indian Act and a *Cree Act* (to be enacted at a later date) which implements special provisions of the Agreement. The Councils are the only bodies providing municipal management of the Cree villages and the 1,274 square miles of Category 1A land containing the villages. The lands are “set aside” for the Crees under the broad administrative control of Canada, (essentially reserve status) while Quebec retains residual ownership and subsurface rights. The powers of the Councils, implemented by means of Resolutions, cover:

- |                          |                |                          |
|--------------------------|----------------|--------------------------|
| — Residence              | — Taxation     | — Sub-division           |
| — Licensing              | — Land Use     | — Environment/<br>Social |
| — Resources<br>(surface) | — Public Works | — Non-seizure            |

b) *Cree Community Corporations* (8) deriving authority from the Agreement and provincially incorporated. Their main purpose is the surface ownership and management of 884 square miles of Category 1B lands. These lands are the extension of the 1A community lands but come entirely under provincial administration, can only be sold to Quebec and can be expropriated by Quebec subject to replacement or compensation. Membership of each community corporation is identical to that of its corresponding Community Council. The powers of the corporations, implemented through bylaws, cover environment, social welfare and natural resources (excluding wildlife) on Category 1B lands.

c) *Cree Regional Authority*, incorporated under Quebec law, includes all Crees of James Bay and their community corporations. It acts as the collective arm of the communities. The Head Councillor and one Councillor from each community corporation make up the Regional Council. Their powers, implemented through bylaws, cover:

- the appointment of Cree representatives to all structures and bodies established by the Agreement.

— the giving of consent on behalf of the Crees when so required by the Agreement.

— the coordination and administration of programs on Category I lands provided that such powers are delegated to it by the bands and corporations.

*d) Other Cree-only Bodies*

i) *Cree Health and Social Services Board*, governing these activities on Category I land and 25,130 square miles of Category II hunting, fishing and trapping lands.

ii) *Cree Board of Education*, governing education at all levels on Categories I and II lands, and for Crees resident in Category 3 (public) lands.

iii) *A Cree Corporation*, administering the monetary proceeds of settlement for development of the economy, education, welfare and community life of the Crees.

iv) Three Cree Associations for the development of trapping, tourism and handicrafts respectively.

*e) Joint Entities*

There are five bodies in which the Crees share the administration of environmental, wildlife and economic matters with the various levels of government. Three other bodies share the administration of economic development, remedial works and environmental protection with two provincial crown corporations.

## **2. The Inuit of Northern Quebec**

Approximately 4,200 Inuit live (with the exception of some 60 Inuit of Fort George) in the sparsely developed and populated northern third of the province. The Inuit Agreement contains certain ethnically defined rights, but much of the power of self-government depends on a voting majority in municipal governments not exclusively Inuit.

The Northern Quebec Inuit Association (N.Q.I.A.) negotiated the Agreement and continues to implement the Agreement, but will hand over most of that function to the Regional Government as that body is formed, leaving the Association to its cultural and ethnic role. The only two Inuit bodies set up on an ethnic basis by the Agreement are:

a) *Inuit Community Corporations* (15), incorporated under Quebec law for the purpose of owning and managing 3,130 square miles of Category I lands surrounding (but not including) communities. The conditions are essentially the same as those of Cree Category IB lands, except that the Community Corporations will deal with the provincial and regional governments with respect to the 33,400 square miles

of Category II hunting lands adjacent to each community. The powers of the Corporations are those of any surface owner, including the right to lease, though the lands can only be sold to the province.

b) *The Inuit Development Corporation* incorporated under Quebec law to administer the monetary benefits of settlement under the same terms as specified for the Crees.

The non-ethnically defined structures of government in which the Inuit will have a majority position for the foreseeable future are:

a) **The Local Municipal Governments**

Under Part I of the Provincial Kativik Act, thirteen (at present) communities will have municipal corporations with elected councils, having powers via bylaws over:

- Licensing and contracts
- Public security
- Public health and hygiene
- Town planning and lands
- Public services — roads, water, etc.
- Financing and taxation.

b) **The Regional Government of Kativik**

Under Part 2 of the Provincial Kativik Act, the entire area north of the 55th parallel will be a municipality of Quebec, a corporation with a council formed by representatives of each local municipal council. The regional government will have departments responsible, under ordinances, for:

- Local administration
- Justice
- Environment and lands
- Economic development
- Health and social services
- Taxation and planning
- Transport and communication
- Education

There will be at the regional level three special bodies to administer vital programs. They are:

— *The Kativik Health and Social Services Council* (initially at least, the Regional Council and the Department of Health Social Services) regulating the local community, hospital and social-service centres.

— *The Kativik School Board*, reporting to the Provincial Minister of Education, but working closely with the regional government. The Council of the Board, comprising one commissioner elected by each municipality and one regional government. The Council of the Board, comprising one commissioner elected by each municipality and one regional councillor, will pass ordinances.



— *The Kativik Regional Development Council*, elected, representing each municipality, and advising the provincial government on development-planning within the region. The Council will pass bylaws, and may hold public hearings.

*c) Joint Entities*

These are eight bodies in which the Inuit (represented by the Regional Government or by the N.Q.I.A.), share with the provincial and/or federal government the administration of:

- environmental matters
- hunting, fishing and trapping
- manpower and training
- government programs
- support for traditional activities.

Two other bodies bring the Inuit and the James Bay Energy Corporation together for remedial research and works dealing with the Caniapiscau River waterway.

### **3. The Native People of Alaska**

Some 70,000 people have been enrolled as beneficiaries. Under the terms of the Alaska Settlement Act there are:

*a) Twelve Regional Profit-making Corporations* (a thirteenth exists for "out of state" native Alaskans) own in fee simple the subsurface estate of 40 million acres (roughly 60,000 square miles) of land. They share the surface ownership with some one hundred and twelve village corporations, in the proportion 16 million acres regional, 22 million acres village, and 2 million general-purpose.

The almost one billion dollars of financial compensation is divided roughly equally between village corporations on one hand and the regionals on the other. The villages, given a choice under the Act, have all chosen to form profit-making corporations.

*b) Voluntary or Private Native Groups* involved in the implementation of the Act, and/or in general native self-determination activities. These include:

- The Alaska Federation of Natives, a statewide organization that conducted much of the negotiation for a settlement and remains active in social programs.
- The Alaska Native Foundation, an advisory or consultant organization serving regional and village corporations.
- Regional non-profit Corporations, formerly the Associations that represented their regional interests during negotiation and now conduct social-cultural programs.

*c) Joint Bodies*

Two bodies were set up by the Act to ensure cooperation between the native people, state government and federal government with respect to land selection and enrolment.

d) There are two types of ethnically defined local government in Alaska, together accounting for over half of all native communities:

i) Councils under the Indian Reorganization Act of 1934, having constitutions and bylaws;

ii) Traditional Village governments

The State of Alaska has five types of municipal government:

— *Boroughs*, three in number, including the North Slope Borough having an Inuit voting majority, which covers 88,000 square miles including Prudhoe Bay, the huge Naval Petroleum Reserve and the North Slope Regional Corporation and Village Corporation lands. There are eight Inuit communities and two industrial sites within the North Slope Borough.

— *Cities* are divided according to population into four categories, the fourth class being the category for lowest population and having the least autonomous powers.

The mixture of native local government, municipal local government and native corporate structures has made for confused jurisdiction, funding and administration which is the subject of current examination.

#### **4. The Navajo**

The Navajo occupy lands in three adjacent southwestern states of the U.S.A., and within two administrative areas of the Bureau of Indian Affairs. The 124,000 members of the tribe occupy a reserve of about 25,000 square miles, and this includes about one-fifth in joint use with the Hopi Indians, a minority whose much smaller reserve is within the joint-use area.

Navajo self-government is limited mainly by the authority of the federal Secretary of the Interior over Council resolutions and budget items, or in the case of hospitals and health programs by the authority of the Department of Health, Education and Welfare. The Indian Self-determination and Education Assistance Act of January 1975 which provides for the contracting of program services with Tribal Councils has given further substance to local self-government by the Navajo and other tribes.

Within the limitation of the United States trust relationship, the Navajo govern themselves by a system incorporating traditional and modern elements. Ninety-two Chapters, (the equivalent of the former clan system), elect seventy-four councillors, 64 of whom came from within the reserve. The Chairman and Vice-Chairman are elected by popular ballot of all Navajo voters. Each councillor represents roughly 1700 people.

Day-to-day business is dealt with by an 18-person Advisory Committee of the Navajo Tribal Council. There are standing advisory committees on:

- |                |                    |
|----------------|--------------------|
| — Finance      | — Resources        |
| — Health       | — Police           |
| — Education    | — Parks Commission |
| — Central Loan | — Welfare          |
| — Trading      | — Judiciary        |
| — Placement    | — Relocation.      |

At the administrative level there are comprehensive organizations, reporting through an Executive Secretary, to deal with all public services, economic development and administration. The Chairman of the Tribal Council appoints Judges who adjudicate a Tribal Legal Code based on the Law and Order Regulations of the Department of the Interior. The system is based on adversarial common law, but takes into account tribal tradition and custom.

The tribe uses much of its resource revenue income of about \$17 million per year to finance the tribal government and contends that it could be more prosperous if free of federal control over economic development.

## **5. The Dakota - Ojibway Tribal Council**

This Council was incorporated under Manitoba provincial law in August 1974. It exists to *generally unify and maintain and expand the interests, lives and identity of the Band members in every manner and respect whatsoever.*

The Council executive consists of ten Chiefs from the ten founding reserves. Honorary or hereditary chiefs are honorary members of the Tribal Council. The Sioux, Ojibway and English languages are the official languages of the Council.

There are Standing Committees on Resolutions, Finance and Personnel.

Eventually, the Council hopes to spend federal funds on a complete range of regional programs of its own design and under its control, furthering the current process of devolution of program management. At present the Council operates a Tribal police force, has established Tribal bylaws, and is purchasing under contract certain regional services by arrangement with the Department.



- les prêts urbains
- le commerce
- la justice
- la réinstallation

Au niveau administratif, des organismes généraux

s'occupent de tous les services publics, de l'expansion économique et de l'administration, par l'entremise d'un secrétaire général. Le président du Conseil tribal nomme les juges qui sont chargés d'administrer un code de lois de la tribu basé sur les *Law and Order Regulations* du *Department of the Interior*. Ce système est basé sur l'*adversarial common law*, mais il tient compte des us et coutumes de la tribu. La tribu tire des ressources une bonne partie de son revenu annuel qui s'élève à environ 17 millions de dollars; elle s'en sert pour subvenir aux besoins de l'administration tribale et elle prétend que sa prospérité serait plus grande sans le contrôle exercé par le gouvernement fédéral sur l'expansion économique.

## 5. Les Dakotas — le Conseil tribal des Ojibways

Ce Conseil a été établi en août 1974 conformément à la Loi manitobaine. Il a pour but d'unifier, de maintenir et de favoriser à tout prix le mode de vie des membres de la bande, de protéger leurs intérêts et d'assurer leur identité.

Le Conseil exécutif est composé des 10 chefs des réserves fondatrices. Les chefs honoraires ou héréditaires sont membres honoraires du Conseil tribal. Le siox, l'ojibway et l'anglais sont les langues officielles du Conseil. Il y a des comités permanents qui s'occupent des résolutions, des finances et du personnel.

Le Conseil espère qu'un jour, à la suite du processus

actuel de décentralisation de la gestion des programmes, il pourra utiliser les fonds qui proviennent du gouvernement fédéral pour gérer et contrôler un ensemble de programmes qu'il aura lui-même conçus. À l'heure actuelle, le Conseil a mis sur pied un corps policier, il a établi des règlements de tribu et à la suite d'arrangements avec le Ministère, il se procure certains services régionaux au moyen de marchés.

*Slope Regional Corporation* et les *Village Corporation-lands*. La municipalité de North Slope regroupe 8 collectivités inuit et comprend 2 emplacements industriels.

— les *villes* divisées en 4 catégories selon l'importance de la population, la 4<sup>e</sup> catégorie étant composée de villes ayant la plus faible population et le moins d'autonomie.

L'amalgame formé par l'administration autochtone locale, l'administration municipale locale et les organisations corporatives autochtones a produit beaucoup de confusion en ce qui a trait à la compétence, aux fonds et à l'administration; l'étude actuelle a trait à cette confusion.

#### 4. Les Navajos

Les Navajos occupent des terres dans 3 États adjacents du sud-ouest des États-Unis et dans deux secteurs administratifs du Bureau des Affaires indiennes. Les 124 000 membres de la tribu vivent dans une réserve d'environ 25 000 milles carrés de superficie, dont 1/5 est occupé conjointement avec les membres de la tribu des Hopis, la réserve bien plus petite de ce groupe minoritaire étant située à l'intérieur du secteur d'utilisation conjointe.

L'administration autonome navajo est contrôlée principalement par le *Secretary of the Interior* du gouvernement fédéral en ce qui concerne les résolutions du Conseil et les postes budgétaires, ou par le *Department of Health, Education and Welfare* en ce qui a trait aux hôpitaux et aux programmes de santé. L'*Indian Self-determination and Education Assistance Act* de janvier 1975 qui régit les services relatifs aux marchés pour les programmes avec les Conseils de tribus a donné plus de poids aux administrations autonomes des Navajos et des autres tribus.

Dans le cadre des relations de loyauté des États-Unis, les Navajos se gouvernent grâce à un système qui comprend à la fois des éléments traditionnels et des éléments modernes. Quatre-vingt-douze chapitres (soit l'équivalent de l'ancien système des clans) élisent 74 conseillers parmi lesquels 64 sont choisis à l'intérieur même de la réserve. Le président et le vice-président sont élus au scrutin populaire par les Navajos. Chacun des conseillers représente environ 1 700 personnes. L'administration quotidienne est faite par un Comité consultatif de 18 membres du Conseil tribal des Navajos. Il y a aussi des comités consultatifs permanents dans les secteurs suivants:

- les finances
- la santé
- l'éducation
- la police
- les ressources
- la Commission des parcs

**3. Les autochtones de l'Alaska**  
En vertu de l'*Alaska Settlement Act*, environ 70 000 personnes sont inscrites comme bénéficiaires. Ces personnes font partie de l'un ou l'autre des groupes suivants:

a) *Douze corporations régionales à but lucratif* (une

treizième existe pour les autochtones de l'Alaska à l'extérieur de l'État), possèdent en droits simples le sous-sol de 40

millions d'acres de terrain (environ 60 000 milles carrés). Elles se partagent les droits de surface avec quelque 1 12

corporations de village; ces droits sont répartis comme suit: 16 millions d'acres aux régions, 22 millions d'acres aux villages et 2 millions d'acres de terrain d'utilisation générale.

L'indemnisation financière de près d'un milliard de

dollars est répartie presque également entre les corporations de villages et les corporations régionales. Les corporations de

village, libres de choisir en vertu de la Loi, ont presque toutes opté pour des corporations à but lucratif.

b) *Les groupes d'autochtones bénévoles ou privés* qui ont participé à la mise en application de la Loi et (ou) aux

activités générales de l'autonomie des autochtones sont:

— *L'Alaskan Federation of Natives* répandue dans tout l'État, qui a mené une grande partie des négociations relatives à une

entente et qui participe toujours à des programmes sociaux.

— *L'Alaska Native foundation*, qui est un organisme-conseil au service des corporations régionales et de village.

— Les corporations régionales à but non lucratif,

antérieurement les Associations, qui représentaient les

intérêts de celles-ci lors des négociations et qui s'occupent actuellement des programmes socio-culturels.

c) *Les organismes conjoints*

Deux organismes ont été établis en vertu de la Loi pour assurer la collaboration entre les autochtones, l'État et le

gouvernement fédéral en ce qui concerne la sélection et

l'enregistrement des terres.

d) Il existe deux catégories d'administration locales

définies selon les critères ethniques en Alaska; ensemble,

elles représentent plus de la moitié des collectivités

autochtones. Ce sont:

i) les Conseils établis en vertu de l'*Indian Reorganization Act* de 1934; ces Conseils ont leurs constitutions et leurs règlements;

ii) les administrations traditionnelles de village.

On retrouve 5 catégories d'administrations municipi-

pales en Alaska:

— les municipalités (*boroughs*), au nombre de trois, y compris la municipalité de North Slope dont la majorité des votants sont

des Inuit et qui s'étend sur 88 000 milles carrés dont la baie

Prudhoe, l'immense réservoir maritime de pétrole, la *North*



conseils municipaux locaux. L'administration régionale aura des départements autorisés à émettre des ordonnances dans les domaines suivants :

- l'administration locale
- la justice
- l'environnement et la gestion des terres
- l'expansion économique
- les services de santé et d'hygiène publique
- la taxation et la planification
- les transports et les communications
- l'éducation.

A l'échelle régionale, trois organismes spéciaux

administreront les programmes vitaux, ce sont :

— *Le Conseil Kativik des services de santé et des services*

*sociaux* (au début du moins, le Conseil régional et le

département des services de la santé et des services sociaux)

qui régissent la collectivité locale, les centres hospitaliers et de

services sociaux.

— *La Commission scolaire Kativik* qui est responsable devant

le ministre de l'Éducation de la province de Québec, mais

travaille en étroite collaboration avec l'administration

régionale. Le Conseil de la Commission scolaire est formé d'un

commissaire élu par chacune des municipalités et d'un

conseiller régional et il est autorisé à émettre des

ordonnances.

— *Le Conseil régional de développement Kativik* qui est formé

de dirigeants élus et sert de conseiller au gouvernement

provincial en matière de planification du développement dans

la région. Le Conseil est autorisé à adopter des règlements et à

tenir des audiences publiques.

*(c) Les personnes morales confonies*

Il existe huit organismes dans lesquels les Inuit (représentés

par l'administration régionale ou par l'AINQ), partagent avec

les gouvernements provinciaux et fédéral, l'administration de :

- l'environnement

- la chasse, la pêche et le piégeage

- la main d'œuvre et la formation

- les programmes gouvernementaux

- l'appui aux activités traditionnelles.

Deux autres organismes ont réuni les Inuit et la Société

d'énergie de la Baie James pour entreprendre une recherche

au sujet du bassin de la rivière Caniapiscau et effectuer les

travaux qui s'imposent.

L'Association des Inuit du Nouveau-Québec (AINQ) a négocié la Convention et continue de la mettre en oeuvre; elle remettra cependant cette fonction à l'administration régionale, lorsque cet organisme sera formé, laissant l'Association remplir son rôle culturel et ethnique. Les deux seuls organismes inuit établis sur une base ethnique par la Convention sont:

a) *Les corporations de la collectivité inuit* (15),

constituées comme telles en vertu de la législation du Québec dans le but de posséder et d'administrer 3 130 milles carrés de terres de catégorie I entourant (mais n'incluant pas) les collectivités. Les conditions sont essentiellement les mêmes que dans le cas des terres de catégorie IB des Cris, sauf que les corporations de collectivités s'occuperont des administrations provinciale et régionale en ce qui a trait aux 33 400 milles carrés de terres de catégorie II destinées à la chasse, adjacentes à chaque collectivité. Les pouvoirs des corporations sont ceux de tout propriétaire possédant des droits de surface, y compris le droit de louer, bien que ces terres ne puissent être vendues qu'à la province.

b) *La Société inuit de développement*, constituée en

corporation, en vertu de la législation du Québec, pour administrer les profits financiers du règlement, en vertu des mêmes conditions que celles précisées pour les Cris. Les organisations gouvernementales non définies en termes ethniques, dans lesquelles les Inuit occuperont une position majoritaire dans un avenir rapproché sont:

a) *Les administrations municipales locales*

Selon la partie I de la Loi Kativik, 13 municipalités (actuellement) seront dotées de corporations municipales comprenant des conseils élus qui posséderont le pouvoir de passer des règlements dans les domaines suivants:

- les marchés et les permis
- la sécurité publique
- la santé et l'hygiène publiques
- l'urbanisme et l'aménagement du territoire
- les services publics — routes — approvisionnement en eau, etc.
- les finances et la taxation.

b) *L'administration régionale Kativik*

Selon la partie II de la Loi Kativik, tout le secteur situé au nord du 55<sup>e</sup> parallèle sera érigé en une municipalité comprise dans le territoire de la province de Québec, soit une municipalité ayant un conseil composé de représentants de chacun des

c) *L'administration régionale des Cris*, constituée en corporation en vertu de la législation du Québec, inclut l'ensemble des Cris de la baie James et de leurs corporations de collectivités. Elle agit à titre de représentant collectif des collectivités. Le conseiller principal et un conseiller en provenance de chacune des corporations de collectivités forment le conseil régional. Leurs pouvoirs, exercés par le biais des règlements, comprennent :

- la nomination des représentants cris au sein de l'ensemble des structures et organismes établis par la Convention;
- l'assentiment au nom des Cris, lorsque la Convention l'exige; — la coordination et l'administration des programmes dans les terres de catégorie I, pourvu que de tels pouvoirs soient délégués par les bandes et corporations concernées.

*(d) Autres organismes exclusivement cris*

i) Conseil des services de santé et de bien-être social des Cris régissant ces activités dans les terres de catégorie I et sur 25 130 milles carrés de terres de catégorie II destinées à la chasse, à la pêche et au piégeage.

ii) *Conseil de l'éducation des Cris* dirigeant l'éducation à tous les niveaux, dans les terres des catégories I et II, de même que dans le cas des Cris résidant dans des terres de catégorie III (publiques).

iii) *Une corporation crise* administrant les profits financiers du règlement pour l'expansion de l'économie, de l'éducation, du bien-être social et de la vie communautaire des Cris.

iv) Trois associations crises pour la promotion du piégeage, du tourisme et de l'artisanat respectivement.

*e) Entités mixtes*

Il existe cinq organismes au sein desquels les Cris se partagent l'administration des questions liées à l'environnement, à la faune et à l'économie, avec les divers niveaux de gouvernement. Trois autres organismes se partagent l'administration de l'expansion économique, des travaux collectifs et de la protection de l'environnement, de concert avec deux corporations provinciales de la Couronne.

## 2. Inuit du Nouveau-Québec

Approximativement 4 200 Inuit vivent à l'exception de quelques 60 Inuit de Fort George) à l'intérieur d'une superficie peu mise en valeur et peu peuplée équivalant au tiers de la province. La convention sur les Inuit renferme certains droits ayant une définition ethnique, mais une bonne part du pouvoir d'auto-administration dépend du vote de la majorité au sein des administrations municipales non exclusivement Inuit.



Exemples de participation des autochtones aux structures et institutions locales et régionales

1. Cris de la baie James

Les quelque 6 300 Cris de la baie James vivent à l'exception de la bande Great Whale) à l'intérieur de la municipalité de la baie James, dont la superficie est d'environ 1 35 000 milles carrés.

En vertu des clauses de la Convention de la Baie James, les Cris ont, au sein de cette municipalité, les structures d'auto-administration largement ethniques suivantes:

a) *Conseils de la collectivité crise* (8) - leur pouvoir provient à la fois de la Loi sur les Indiens et d'une *Loi sur les Cris* (qui doit être adoptée plus tard) qui mettent en oeuvre des dispositions particulières de la Convention. Les conseils sont les seuls organismes assurant l'administration municipale des villages cris et des 1 274 milles carrés de terres de catégorie 1A renfermant des villages. Ces terres sont "mises de côté" à l'intention des Cris, en vertu du pouvoir administratif général du Canada, (leur statut est pour l'essentiel celui de réserves) alors que le Québec conserve les droits qui se rapportent principalement à la propriété et au sous-sol. Les pouvoirs des conseils, exercés au moyen de résolutions, couvrent:

- |                               |                            |  |
|-------------------------------|----------------------------|--|
| — La résidence                | — La taxation              | — La subdivision                         |
| — L'octroi des permis         | — L'utilisation des terres | — Les secteurs environnemental et social |
| — Les ressources (de surface) | — Les travaux publics      | — Les dispositions empêchant la saisie.  |

b) *Corporations de la collectivité crise* (8) - leur pouvoir provient de la Convention et elles sont constituées comme telles au niveau provincial. Leur but principal consiste à obtenir la propriété et la gestion de surface de 884 milles carrés de terre de catégorie 1B. Ces terres sont le prolongement des terres de catégorie 1A de la collectivité mais sont entièrement sous la compétence de l'administration provinciale, ne peuvent être vendues qu'au Québec et peuvent être expropriées par le Québec, sous réserve de remplacement ou d'une indemnisation. L'appartenance à la corporation de chaque collectivité est identique à celle du conseil de collectivité correspondant. Les pouvoirs des corporations, mis en oeuvre par le biais de règlements, touchent à l'environnement, au bien-être social et aux ressources naturelles (sauf la faune), sur les terres de catégorie 1B.

Le CEDA a envisagé que, si le territoire nunavut était établi, comme il est suggéré par l'ITC, la municipalité régionale de l'ouest de l'Arctique ferait partie de ce territoire. Autrement, elle tomberait sous la compétence du gouvernement fédéral, pour autant que ce dernier assume la charge des programmes et services offerts actuellement par l'administration des T.N.O.

## 6. Association des Métis des Territoires du Nord-Ouest (AMTNO)

Nous devons aussi avoir la possibilité de participer plus pleinement à l'administration de la région, à tous les niveaux, et d'assumer une plus grande part de responsabilité en déterminant la façon dont nous entendons être gouvernés (extrait de l'accord sur les objectifs proposés par l'AMTNO en septembre 1977).

En vertu de la proposition des Métis, l'administration territoriale obtiendrait un pouvoir plus grand du gouvernement fédéral et décentraliserait en retour ses responsabilités en les déléguant aux autorités des régions et des collectivités. Les limites d'un nouveau territoire du Mackenzie seraient établies compte tenu des moyens de communications et de transport et des intérêts régionaux communs. On propose aussi un accroissement au niveau des exigences de résidence relatives au droit de vote. Des conseils de collectivités seraient formés pour s'occuper des sujets d'intérêt locaux et un sénat du *couloir du Mackenzie* donnerait aux conseils locaux une voix unique pour opposer leur veto aux règles ou règlements ayant une répercussion néfaste sur les terres des *autochtones*. Le Sénat aurait aussi le pouvoir d'adopter ou de mettre de l'avant des règles et des règlements concernant l'importance des prises de gibier, la conservation des ressources renouvelables et la protection de l'environnement.

## 7. Revendications du Labrador

Dans un exposé préliminaire de la revendication présentée en février 1977, l'Association des Inuit du Labrador dit que ses membres ne réclament pas de droits ou de privilèges spéciaux dépassant ceux qui sont accordés aux autres Canadiens, alors que les Naskapis et les Montagnais soulignent, dans leur accord de principe, que la reconnaissance équitable de leurs droits nationaux ne peut aller sans la reconnaissance d'un territoire des Naskapis et des Montagnais et d'une administration des Naskapis et des Montagnais. Le gouvernement provincial a rejeté le concept de droits politiques spéciaux pour les Indiens et les Inuit de Terre-Neuve.

**3. Inuit Tapirisat du Canada**  
 Un nouveau territoire du nom de Nunavut serait établi — l'administration territoriale nunavut sera chargée de toutes les questions qui sont du ressort des administrations des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon. (Extrait de la revendication de l'ITC présentée au gouvernement fédéral en février 1976.)  
 Cette revendication, qui a été retirée par la suite par l'ITC afin d'être révisée, continue cependant, tout en conservant la forme sous laquelle elle a été présentée de nouveau le 14 décembre 1977, à demander pour les Inuit, l'autodétermination, la reconnaissance constitutionnelle et l'assurance permanente de leurs droits — d'exister en gardant une culture indépendante au sein du Canada et la formation d'un nouveau territoire et d'une nouvelle administration au sein de la Confédération canadienne dans la ligne des institutions politiques inuit.

**4. Fraternité des Indiens des Territoires du Nord-Ouest**  
 Les Dénés ont droit à la reconnaissance, à l'autodétermination, de même, qu'à une croissance et à un développement continus comme peuple et comme nation. — Il existera donc, au sein de la Confédération, une administration dénée ayant compétence sur une région géographique et sur des questions relevant actuellement de la compétence du gouvernement du Canada ou de l'administration des Territoires du Nord-Ouest. (Extraits de l'Accord de principe proposé par la Fraternité des Indiens des Territoires du Nord-Ouest (FITNO), en octobre 1976.)  
 Trois semaines avant la déclaration du Premier ministre rejetant le concept de territoires à fondements ethniques, George Erasmus, président de la FITNO a présenté un document au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien déclarant que la proposition des Dénés ne s'appuyait pas sur des motivations raciales et a proposé la création de "trois territoires aux limites géographiques distinctes — l'un habité en majorité par les Dénés, un autre habité en majorité par les Inuit et un troisième, enfin, habité en majorité par des non-autochtones. — Chaque territoire reconnaîtrait les droits politiques de tous ces citoyens, quelle que soit leur race".

## **5. Comité d'étude des droits des autochtones (CEDA)**

Une municipalité régionale de l'ouest de l'Arctique — remplacerait — les services précis fournis actuellement par l'administration des Territoires du Nord-Ouest — le critère essentiel — est que les intérêts exercent des pouvoirs sur les institutions qui les desservent — ce n'est en effet que par une participation effective à l'administration que les Inuit peuvent assurer leur propre développement!



recommandations du Yukon, qui a été rendu public par le Conseil de planification, le 15 juillet 1977, que les Indiens du Yukon recevront des encouragements et la garantie pour eux de participer aux institutions politiques et administratives d'une structure de gouvernement unique, et au processus de prise de décisions.

## 2. Convention de la Baie James et du Nord québécois

... les Cris de la baie James se sont mis dans une situation autonome et indépendante, non seulement pour faire face aux gouvernements du Canada et du Québec, mais aussi à la société à laquelle ils devront se joindre, non comme des spectateurs, mais comme des participants et des personnes qui prendront les décisions relatives à l'avenir.

En prononçant ces paroles devant l'Enquête Berger, en juin 1976, le chef Billy Diamond, du Grand conseil des Cris, faisait allusion aux pouvoirs administratifs locaux et régionaux exercés par les Cris en vertu de la Convention de la Baie James. Selon cette Convention, les terres des catégories 1A et 1B doivent être gouvernées par les conseils de bande cris et les corporations de la collectivité crise, qui exerceront des pouvoirs sur les questions locales découlant respectivement des législations fédérale et provinciale. Une administration régionale crise, incorporée en vertu de la législation québécoise, agit à titre de représentant des collectivités crises locales.

*Les négociations constituent une tentative de s'adapter aux nouvelles réalités qui se sont présentées à nous! (Charlie Watt, président de l'Association des Inuit du Nouveau-Québec au moment de la signature de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, le 11 novembre 1975.)*

L'AINQ a été la première à faire des pressions pour obtenir une part importante d'autonomie locale et régionale, lors des négociations de la baie James. En vertu de la Convention, l'administration régionale de Kativik doit consister en une corporation municipale non ethnique, instituée en vertu de la législation du Québec, possédant un conseil élu et des pouvoirs à l'égard des questions régionales y compris la justice, l'environnement, la santé et l'éducation, et les services sociaux. Au niveau de la collectivité, les corporations municipales administrées par des conseils élus doivent être établies en vertu de la législation du Québec, et exercer des pouvoirs à l'égard des questions locales, y compris l'urbanisme et les services publics. Un des membres de chaque conseil local fait aussi partie du conseil régional.

## Annexe B

### L'élément politique dans les revendications individuelles du Nord

Dans toutes les revendications qu'ils ont présentées au sujet des terres du Nord, les autochtones ont exprimé le désir d'exercer un pouvoir politique quelconque, allant de l'administration municipale locale au statut de territoire distinct. Quel que soit le cas, chaque revendication reflète la préoccupation du requérant à l'égard de son autodétermination et de la préservation de son identité culturelle.

### 1. Revendication des Indiens du Yukon

*Un système doit être établi à l'intérieur duquel les Indiens puissent exercer un certain pouvoir à l'égard des programmes qui nous touchent — en vertu du règlement que nous proposons, nos villages formeront des administrations municipales.*

Ces citations proviennent de la revendication originale de la Fraternité des autochtones du Yukon *Ensemble aujourd'hui pour le bien de nos enfants demain* présentée en février 1973 et endossée par la suite par l'Association des Indiens non inscrits du Yukon. Alors que le Conseil des Indiens du Yukon, qui représentait les deux associations, a par la suite élaboré à nouveau la revendication, de concert avec le négociateur du gouvernement fédéral, la demande d'exercice d'un pouvoir local est demeurée essentiellement inchangée. Il a été proposé, en vertu du Modèle de règlement des

augmentation peut fort bien se poursuivre. D'autre part, il est nécessaire de prévoir suffisamment de temps pour permettre une consultation pleine et entière des collectivités à chaque étape, de façon à obtenir la compréhension et l'appui de la population à l'égard du règlement final, au niveau des collectivités. Pour ces raisons, il ne peut y avoir de formules faciles permettant d'aborder les revendications relatives aux terres du Nord ni de solutions instantanées.

Ces questions sont d'une grande portée pour l'ensemble des habitants du Nord, et d'ailleurs pour tous les Canadiens. Le gouvernement et les négociateurs autochtones devront aborder l'élément politique des revendications relatives au Nord avec un esprit souple et créateur. Ils devront aussi être prêts à s'écarter des modèles politiques connus, lorsque les circonstances l'exigeront. Il leur faudra de plus consacrer à cette entreprise le temps nécessaire, faire preuve de patience et se pencher longuement sur les questions afin d'arriver à les résoudre de façon mutuellement acceptable.

Bureau des revendications des autochtones

janvier 1978

Marion C. Brown

## Annexe A

### Traitement des revendications Secteurs de responsabilité au sein du Bureau des revendications des autochtones

G.N. Faulkner:

Directeur délégué

J.K. Naysmith:

Yukon et delta du Mackenzie

J.R. Goudie:

Titres fonciers relatifs aux traités:

vallée du Mackenzie, Arctique de l'Est,

Québec et Labrador, Saskatchewan

J.B. Hartley:

Revendications globales de la C.-B., terres retranchées

des réserves indiennes de la C.-B., accords sur les

inondations au Manitoba



Un important élément à envisager dans cette révision est le rôle que les autochtones sont appelés à jouer dans la société du Nord et les structures et institutions qu'il faut créer pour permettre ce nouveau type de relations.

Comme il a été dit dans la déclaration du 3 août, les autochtones des Territoires du Nord-Ouest désirent obtenir des dispositions juridiques et des sauvegardes politiques pour continuer à protéger leurs droits et intérêts, quels qu'ils soient les changements qui puissent se produire à l'avenir dans la composition de la population; dans les responsabilités, les pouvoirs et les fonctions de l'administration territoriale; et dans l'élaboration et le fonctionnement de l'économie territoriale . . . Les autochtones sont particulièrement préoccupés au sujet de leurs langues et des autres aspects de leur culture; de leurs terres et de la poursuite des occupations traditionnelles de chasse, de pêche et de piégeage; de leur participation aux organismes auxiliaires gouvernementaux s'occupant de questions importantes comme l'éducation, le gibier, l'utilisation des terres en surface, la conservation et la protection de l'environnement. Dans les revendications proposées, ils ont aussi soulevé la question du contrôle politique et des besoins en matière de résidence spécialement affectées à cette fin.

Étant donné que la résolution des revendications des autochtones aura des répercussions sur les autres habitants du Nord et les autres Canadiens en général, il n'est pas possible de traiter ces revendications en les isolant des autres questions à résoudre au nord du 60<sup>e</sup> parallèle. Comment concilier les demandes des autochtones relatives à la compétence exclusive sur des régions très étendues des Territoires avec les intérêts des Canadiens non autochtones? Comment traiter la question des intérêts des tiers, susceptibles d'être influencés de façon négative par un règlement de revendication? Comment concilier les revendications séparées de deux groupes qui se sont confondus historiquement dans la vallée du Mackenzie et qui sont représentés par la Fraternité des Indiens et l'Association des Métis?

Quelle sera l'influence d'un pouvoir étendu des autochtones en matière de mise en valeur des ressources sur l'exploitation de ces ressources? Est-ce que les propositions de surveillance de l'environnement qui ont été mises de l'avant dans les diverses revendications sont compatibles avec le besoin d'une responsabilité partagée par l'ensemble des habitants du Nord pour la protection de l'environnement du Nord?

Le processus de revendication pose aussi d'autres problèmes. Les coûts de la recherche relative aux revendications et des négociations augmentent, et cette

Inuit de l'ouest de l'Arctique. A l'heure actuelle, tout indique qu'une entente pourrait avoir lieu, particulièrement en ce qui concerne l'exploitation de la faune et du gibier. La Fraternité des Indiens des Territoires du Nord-Ouest a présenté une revendication au nom des Indiens inscrits de la vallée du Mackenzie en octobre 1976. L'Association des Métis des Territoires du Nord-Ouest a présenté la sienne en septembre 1977 au nom des Métis et des Indiens non-inscrits de la vallée du Mackenzie. On a commencé des pourparlers avec ces deux groupes dans l'espoir d'en arriver à un accord de principe dans le courant de l'année. L'Inuit Tapirisat a présenté une nouvelle revendication au nom des Inuit du centre et de l'est de l'Arctique en décembre 1977 et une nouvelle série de discussions et de négociations doit être entamée en mars 1978.

**Perspectives sur les revendications des autochtones du Nord**

Un élément commun à toutes ces revendications est le désir de changement souhaité dans les structures économique, sociale et politique existantes, changement qui doit jeter les fondements de nouvelles relations plus équitables entre les autochtones et les autres habitants du Nord et offrir une nouvelle structure pour l'utilisation, la conservation, l'exploitation et la jouissance des terres du Nord et de leurs ressources.

Ce besoin de changement a été exprimé et développé de diverses manières, selon la culture et l'histoire propres aux divers groupes d'autochtones du Nord et selon le rythme particulier des progrès réalisés et de l'évolution du mode de vie. Un autre aspect fondamental du processus de règlement des revendications globales est qu'elles bouleversent un mode de vie déjà établi dans le Nord, et touchent non seulement les autochtones, mais encore tous les autres habitants de ces régions. Cette considération a grandement influencé le ton et le rythme des discussions et des négociations sur les revendications dans le Nord. Parallèlement, toute mesure ou décision qui n'entre pas à proprement parler dans le cadre des revendications doit tenir compte de cet aspect.

Cela s'est particulièrement vérifié au cours de l'année 1977. En nommant l'honorable C.M. Drury représentant spécial du gouvernement pour l'évolution constitutionnelle dans les Territoires du Nord-Ouest, le 3 août 1977, le gouvernement reconnaissait qu'une révision des systèmes et des structures politiques dans les Territoires était nécessaire.

Un autre accord était signé le 31 janvier 1978 avec les Naskapis de Shéfferville, une bande de 400 Indiens qui vivent dans les limites du territoire visé par la Convention de la Baie James. Ce dernier accord, qui a été conclu après deux ans de négociations, donne aux Naskapis des droits et des avantages semblables à ceux accordés aux Cris et aux Inuit du Québec par la Convention de la Baie James, mais en tenant compte de la situation particulière des Naskapis.

Au Labrador, l'Association Naskapi-Montagnais Innu, qui représente un groupe de 800 Indiens habitant Northwest River et Davis Inlet, a présenté au gouvernement fédéral le 22 novembre 1977 une revendication fondée sur l'utilisation et l'occupation traditionnelles des terres. Une déclaration de revendication a aussi été reçue en mars 1977 de l'Association des Inuit du Labrador et une étude complémentaire appuyant cette revendication devrait suivre sous peu.

En Nouvelle-Écosse, l'Union des Indiens de la Nouvelle-Écosse soutient que le titre des Micmacs indigènes de cette province existe encore. En Colombie-Britannique, des réunions tripartites (gouvernements fédéral et provincial, et Nishgas) se poursuivent en vue d'en arriver à la négociation d'un règlement de la revendication nishga, qui est toujours en suspens. Des bandes et organisations se trouvant dans les régions pour lesquelles il n'y a pas eu de traité, ont indiqué aussi qu'elles ont l'intention de présenter des revendications globales au gouvernement. La bande Giktsan-Carrier l'a déjà fait en novembre 1977 et d'autres devraient vraisemblablement l'imiter au cours des mois à venir.

Au nord du 60<sup>e</sup> parallèle, la région touchée par les cinq revendications globales qui ont été présentées au gouvernement s'étend depuis la frontière de l'Alaska et du Yukon à l'ouest jusqu'au détroit de Davis à l'est et englobe tout le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

Les autochtones du Yukon furent les premiers autochtones des régions du Nord à présenter une revendication en 1973; les discussions et les négociations se sont activement poursuivies jusqu'en 1977 entre le Conseil des Indiens du Yukon et le gouvernement et l'administration territoriale afin d'en arriver à un accord de principe au début de 1978. En février 1976, au nom de tous les Inuit des Territoires du Nord-Ouest, l'Inuit Tapirisat du Canada a présenté une revendication qu'elle a retirée à l'automne de la même année pour permettre d'autres consultations avec les collectivités inuit. En mai 1977, le Comité d'étude des droits des autochtones (CEDA) a présenté une revendication au nom des

utilisés pour examiner les droits et les revendications des autochtones. Ces groupes se sont mis à l'œuvre en juillet 1977.

Les revendications globales, par ailleurs touchent à l'essence des relations traditionnelles entre les autochtones et le gouvernement. En réglant ces revendications, le gouvernement tente de redéfinir ces relations traditionnelles dans un contexte contemporain.

Le processus de règlement de ces revendications est déjà commencé avec la signature de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, qui porte sur les droits traditionnels d'utilisation et d'occupation du nord du Québec par les Cris et les Inuit.

La Loi de l'extension des frontières de 1912 a transféré la région située au nord de la rivière Eastmain des Territoires du Nord-Ouest au Québec à condition que le gouvernement du Québec reconnaisse les droits des autochtones dans son territoire et qu'il obtienne la remise de ces droits de la même manière que le gouvernement du Canada a ci-devant reconnu ces droits et obtenu leur remise . . . Lorsqu'on a commencé l'exploitation massive des ressources dans la région de la baie James, les autochtones ont réagi en faisant valoir leurs droits et ils ont fait appel à l'appui du gouvernement fédéral. Ce n'est pas sans peine qu'on en est arrivé à une solution. Il a fallu six ans pour obtenir un règlement négocié qui satisfasse toutes les parties, soit à partir de l'annonce en avril 1971 des propositions d'exploitation des ressources hydro-électriques de la baie James, des premières réunions sur les conséquences de ce projet pour les autochtones de la région, des longs mois de négociations difficiles qui suivirent, de la signature de la Convention de la Baie James et du Nord québécois jusqu'à la promulgation, le 31 octobre 1977, des mesures législatives des gouvernements fédéral et provincial, qui mettaient la Convention en vigueur.

La Convention, qui est un règlement de revendication globale, reconnaît l'utilisation et l'occupation traditionnelles des terres par les Indiens et les Inuit du nord du Québec. Elle transforme ces droits traditionnels mais non précisés en droits et en avantages culturels, sociaux et économiques bien définis et ce, dans les domaines de la chasse, de la pêche, du piégeage, des sommes en espèces, de l'administration de l'enseignement et des services de santé et des mesures de promotion sociale et économique; elle accroît également l'autonomie locale et assure la protection de l'environnement et des terres. De la sorte, la Convention a donné aux autochtones du nord du Québec une grande part d'autodétermination sur leur avenir politique, économique et social.



Au Manitoba, la signature du *Manitoba Northern Flood Agreement* en décembre 1977 mettait fin à quatre ans de négociations entre cinq bandes du nord du Manitoba, le gouvernement fédéral et le gouvernement de la province. L'entente concède des droits et des avantages à ces bandes pour les dédommager des répercussions néfastes que la régularisation du lac Winnipeg du Manitoba et la dérivation de la rivière Churchill auraient sur leurs collectivités.

En Colombie-Britannique, les revendications particulières portent surtout sur la question des terres occupées des réserves à la suite de la recommandation de la Commission royale de 1916. Une entente a été conclue entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de la province au sujet du mode de disposition de cette question en litige depuis longtemps; les deux gouvernements se sont réunis le 19 janvier 1978 avec les représentants des 22 bandes intéressées pour présenter des propositions qui formeront la base de discussions suivies au sujet de cette affaire.

Beaucoup d'autres revendications particulières portent sur l'aliénation prétendument irrégulière de terres des réserves. La bande Enoch près d'Edmonton, par exemple, a déclaré que 6 300 acres des terres de la réserve ont été irrégulièrement cédées et vendues en 1909; actuellement cette revendication est devant les tribunaux.

De l'étude des nombreuses revendications particulières,

lières, il ressort toutefois que le gouvernement fédéral et les Indiens ne sont pas entièrement satisfaits du mode de

disposition actuel. On a donc fait un effort commun en vue de résoudre ce problème sous les auspices d'un comité mixte de la Fraternité des Indiens du Canada et du Cabinet, qui a été

créé en avril 1975 afin de fournir une base pour des

discussions continues entre le Cabinet et la FIC sur les

questions de la politique et les problèmes importants

concernant les Indiens. Les recommandations du comité,

approuvées par le Cabinet en décembre 1975, ont résulté en la

formation d'un sous-comité mixte sur les droits et les

revendications des Indiens.

On a également formé la Commission canadienne des

droits des Indiens en mars 1977, afin de faciliter l'élaboration

d'un inventaire et d'un système de classement des

revendications existantes des Indiens inscrits et pour aider le

Comité conjoint à résoudre des questions d'intérêt pour le

gouvernement du Canada et les Indiens inscrits. Au même

moment, deux commissaires des droits des Indiens ont été

nommés, dont l'un pour la région des Prairies et l'autre pour

l'Ontario. Ensuite, on a créé deux groupes de travail mixtes qui

traitent des révisions à la loi sur les Indiens et des processus

qui l'examine et l'analyse sur le plan juridique et aux autres ministères en cause, qui doivent formuler leurs commentaires. La dernière démarche consiste à présenter la documentation au ministre des Affaires indiennes qui doit donner une réponse officielle à la revendication au nom du gouvernement du Canada. Si la preuve fournie par le groupe de revendicateurs établit le bien-fondé de la revendication, le Bureau entreprend des négociations sous la direction du Ministre; dans le cas contraire, il en avise les revendicateurs et leur envoie des copies des principaux documents sur lesquels le gouvernement s'est appuyé pour prendre sa décision. Parfois, les recherches ne fournissent pas de motifs suffisants pour entamer des négociations, mais on peut cependant répondre aux demandes de la revendication par le mécanisme des programmes du Ministère ou d'autres programmes fédéraux. En outre, le gouvernement s'est déjà penché sur d'anciennes revendications qui avaient été rejetées auparavant, après la présentation de nouvelles preuves susceptibles de les justifier. Le processus de négociation et de règlement des revendications est généralement long et complexe car on doit envisager une multiplicité de questions. Les revendications particulières, par exemple, s'étendent à tous les aspects de l'administration antérieure des terres et d'autres biens des bandes par le gouvernement ainsi qu'à tous les aspects de l'exécution des conditions de chacun des traités. Dans les provinces des Prairies, entre autres, il y a une question en litige depuis plusieurs années, celle des titres fonciers octroyés par traité et qui sont en souffrance. Dans ces provinces, certaines bandes ont reçu tous les titres fonciers auxquels elles avaient droit aux termes des traités qui ont été signés entre 1871 et 1906, alors que d'autres bandes ne les ont pas reçus. Cette situation a été reconnue dans les termes des ententes de cession des ressources naturelles qui sont intervenues en 1930 entre le Canada et les provinces des Prairies. En vertu de ces ententes, les provinces s'engageaient à réserver dans les terres inoccupées de la Couronne, qui avaient été transférées aux provinces par le Canada, autant de terres qu'il faudrait au gouvernement fédéral pour s'acquitter de ses obligations en vertu des traités.

La transaction n'a jamais été réalisée. En Saskatchewan toutefois, une entente est intervenue en août dernier entre la Fédération des Indiens de la Saskatchewan et les gouvernements fédéral et provincial au sujet des principes qu'on adopterait pour le règlement des titres fonciers octroyés par traités et demeurés en souffrance dans cette province. On doit conclure des ententes semblables en Alberta et au Manitoba.

## Le processus

En juillet 1974, le Bureau des revendications des autochtones a été établi au sein du ministère des Affaires indiennes et du Nord pour s'occuper du nombre croissant des revendications soumises au gouvernement fédéral. Les revendications sont présentées à ce Bureau et celui-ci, avec l'autorisation du Ministère, entame avec les associations et les groupes d'autochtones les discussions et les négociations qui s'imposent alors. Avec son équipe peu nombreuse, le Bureau se tient en étroit rapport avec d'autres ministères et organismes fédéraux qui doivent s'occuper de la revendication (par exemple les ministères de la Justice, de l'Environnement, de l'Énergie, des Mines et des Ressources, des Finances et d'autres) et s'appuie en grande partie sur d'autres secteurs des programmes du Ministère. Le Bureau des revendications des autochtones est également chargé de conseiller le Ministère sur l'évolution ultérieure de la politique fédérale en matière de revendications et sur le règlement des revendications globales et particulières.

Lorsqu'il s'agit de revendications globales, le Bureau des revendications des autochtones commence par en faire une soigneuse analyse qui comprend l'étude en profondeur des documents de fond présentés par le groupe de requérants et des données obtenues par le Bureau lui-même grâce à ses recherches. Dans les cas où il faut clarifier certains éléments de la revendication, le Bureau organise des réunions avec le groupe de requérants pour discuter des points en question. On présente également la revendication au ministère de la Justice

Cette politique réaffirmerait d'une part le principe, adopté depuis longtemps par le gouvernement, selon lequel les obligations légales contractées envers les Indiens seraient respectées; pour ce faire, le gouvernement continuerait à entendre les griefs que les Indiens pourraient présenter au sujet de son administration des terres indiennes et d'autres biens, aux termes des lois et des règlements portant sur les Indiens, et des revendications qui pourraient être faites par rapport à la négociation ou à l'interprétation des traités conclus avec les Indiens ou des accords et des proclamations touchant les Indiens et les terres des réserves. Dans l'énoncé de cette politique, les revendications fondées sur ces griefs étaient qualifiées de "revendications particulières".

D'autre part, le gouvernement fédéral déclarait qu'il était disposé à négocier le règlement de revendications avec des groupes d'autochtones dans les régions du Canada où ces groupes avaient acquis par suite de l'utilisation et de l'occupation traditionnelles des terres de ces régions, des droits qui n'ont jamais été abolis par un traité ni annulés par une loi. Bien que cet intérêt n'ait jamais été définitivement reconnu ni défini en droit canadien, il découle de l'utilisation et de l'occupation traditionnelles des terres de ces régions (le Yukon, le nord du Québec, la plus grande partie de la Colombie-Britannique et les Territoires du Nord-Ouest). Le gouvernement reconnaissait que l'occupation de ces terres par des non-Indiens n'avait pas tenu compte de ce droit, n'avait pas offert de compensations aux Indiens pour son érosion graduelle et de façon générale, avait empêché les autochtones de bénéficier des développements qui auraient pu résulter de la colonisation de ces terres.

Les revendications qui seraient fondées sur ce principe sont appelées des "revendications globales".

L'un des principaux objectifs du processus de négociation des revendications globales est de traduire le concept des "droits aborigènes" en avantages durables, dans le contexte de la société contemporaine. Ces avantages sont nombreux et variés. Ils peuvent comprendre des terres, des droits de chasse, de pêche et de piégeage; l'administration des ressources; une indemnisation monétaire; des avantages fiscaux; la participation aux structures gouvernementales et l'administration de l'exécution du règlement lui-même par les autochtones. Le règlement final confirme ces avantages sous forme de mesures législatives pour leur assurer la stabilité et leur donner force de loi. Le but de cet élément de finalité est de ne pas avoir à rouvrir des négociations pour la même revendication à l'avenir. Néanmoins, on reconnaît que les relations entre les Indiens et le gouvernement ont un caractère dynamique et qu'il faut les laisser évoluer avec le temps. Le



Toutefois, lorsqu'on eut signé le Traité n° 11 en 1921, on cessa de se préoccuper des droits des autochtones aux terres, étant donné qu'on avait obtenu par traités toutes les terres dont on avait besoin pour l'établissement ou pour l'exploitation et que les autres terres qui restaient n'étaient pas immédiatement nécessaires à ces fins. En Colombie-Britannique, la province n'a pas reconnu que les Indiens avaient des droits sur les terres et l'on a considéré que la question était réglée par l'établissement de réserves. En 1926 cependant, un comité spécial du Sénat et de la Chambre des communes a recommandé qu'au lieu des montants en espèces qu'on payait dans d'autres régions en vertu des traités, on consacrerait chaque année une somme de \$100 000 au profit des Indiens de la C.-B. dont la situation n'était pas réglée par un traité.

Néanmoins, les autochtones de ces autres régions, qui comprenaient la plus grande partie de la Colombie-Britannique, le nord du Québec et les terres situées au nord du 60<sup>e</sup> parallèle commençaient graduellement à sentir les effets de l'établissement et de l'aménagement par les non-autochtones des terres qu'ils avaient utilisées et occupées d'une façon assez exclusive dans le passé. Ainsi, dès 1890, alarmés de voir qu'il n'y avait pas de traités pour sauvegarder leurs terres, les Indiens avaient déjà formé le Conseil tribal nishga pour faire valoir leurs revendications territoriales au gouvernement fédéral.

Après la Seconde guerre mondiale, les Indiens du Canada accurent leurs efforts en vue de faire accepter leurs revendications fondées sur leurs droits aborigènes. Les comités parlementaires les appuyaient et les organisations d'autochtones n'ont cessé de poursuivre leur but, au cours des années 50 et 60, tant sur la scène politique que devant les tribunaux. Enfin, en 1973, la question a été mise à l'ordre du jour lorsque la Cour suprême du Canada a rendu sa décision au sujet de la revendication territoriale des Nishgas (la cause *Calder*). Les Nishgas voulaient obtenir une déclaration stipulant que les droits aborigènes, autrement dit les droits d'Indiens que les demandeurs possédaient sur leur ancien territoire tribal, n'avaient jamais été légalement abolis. Bien que leur revendication ait été rejetée sur un point de droit, la Cour s'est prononcée à trois contre trois sur la question de fond de l'affaire, c'est-à-dire la question de savoir si le droit autochtone des Nishgas était ou n'était pas aboli.

Le gouvernement fédéral a reconnu le bien-fondé de cette décision. Le 8 août 1973, le ministre des Affaires indiennes et du Nord a fait connaître la politique du gouvernement fédéral touchant les revendications des Indiens et des Inuit.

## La politique

Depuis les premiers temps de l'établissement des Européens en Amérique du Nord, les relations entre les Indiens et les non-Indiens montrent que les gouvernements coloniaux ont toujours admis que les autochtones possédaient des droits sur les terres et qu'il fallait régler la question de ces droits avant que les non-autochtones occupent ces terres ou les aménagent.

Dans leurs colonies, les Britanniques avaient adopté une politique, à l'origine de plusieurs proclamations, statuts et décrets, qui obligeait les sujets britanniques à reconnaître les droits fonciers des autochtones et à leur offrir une compensation si la prise de possession et l'utilisation des terres en question les empêchaient de se livrer à leurs occupations traditionnelles. Ainsi, dans les territoires qui allaient devenir le Canada, des traités furent négociés avec plusieurs tribus. Les traités reconnaissaient les droits des autochtones et indemnisaient ces derniers pour la perte de ces droits en suivant une procédure semblable à une alliance militaire ou commerciale — soit en concluant un traité, solennisé par le don de présents. En même temps ces traités mettaient certaines régions à l'usage permanent des Indiens. Le document le mieux connu qui témoigne de cette politique a été la Proclamation de 1763, qui trace des limites à l'établissement des Européens et réserve des terres à l'extérieur de ces limites exclusivement pour les Indiens.

Au moment de la Confédération, cette politique fut adoptée par le nouveau gouvernement fédéral auquel l'Acte de l'Amérique du Nord britannique conférait l'autorité législative *sur les Indiens et les terres réservées aux Indiens*. Les éléments caractéristiques de cette politique étaient l'échange des droits des Indiens aux terres pour l'usage de parcelles particulières qui leur seraient exclusivement réservées, de même que divers autres avantages et la création d'un ministère fédéral spécialement chargé de l'administration des affaires indiennes. Entre 1871 et 1923, par exemple, on a conclu une série de traités numérotés dans les provinces de l'Ontario, des Prairies et dans les Territoires de Nord-Ouest. Ces traités stipulaient que la Couronne mettrait de côté des réserves spécialement à l'intention des Indiens, et qu'elle leur offrirait en outre d'autres avantages, tels que des paiements en espèces, des rentes, des écoles, des services médicaux et la reconnaissance de leur droit de chasse et de pêche, cela en échange de l'abandon du droit aux terres à titre d'autochtones.

**Revendications des  
autochtones:  
politique, processus et  
perspectives**

Document de travail  
établi par  
Le Bureau des revendications des autochtones  
pour le Deuxième atelier national du  
Comité des ressources de l'Arctique canadien  
Edmonton (Alberta)  
du 20 au 22 février 1978



Publié avec l'autorisation de  
l'hon. J. Hugh Faulkner,  
ministre des Affaires indiennes et du Nord,  
Ottawa, 1978  
QS-5095-000-BB-A1

©Ministre des Approvisionnement et  
Services Canada 1978  
No de catalogue: R2-49/1978  
ISBN 0-662-02029-4



# Revendications des autochtones: politique, processus et perspectives

